

ПЕРЕДАЧА ЗЕМЕЛЬ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ У ВЛАСНІСТЬ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ ПРАВА КОМУНАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ НА ЗЕМЛЮ В УКРАЇНІ

О. І. НАСТИНА, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін,
Білоцерківський національний аграрний університет
E-mail: o.nastina@ukr.net

Анотація. У статті аналізується передача земельних ділянок державної власності у власність територіальних громад як підстава виникнення права комунальної власності на землю в рамках процесів реформування місцевого самоврядування в Україні.

За результатами дослідження встановлено, що територіальні громади мають реальну здатність безпосередньо здійснювати розпорядження земельними ділянками комунальної власності, виконувати управлінські повноваження стосовно всіх земель в межах населених пунктів, а також здійснювати вплив на визначення правового режиму використання земель за межами населеного пункту.

Визначено, що для реалізації права комунальної власності на землю поза межами населених пунктів є необхідним прийняття спеціального нормативно-правового акту, за яким представницькі органи об'єднаних територіальних громад отримають повноваження реалізовувати права власника територіальної громади на землі сільськогосподарського призначення в межах та поза межами населеного пункту, а також матимуть інструменти управління землями комунальної власності об'єднаної територіальної громади.

Ключові слова: територіальні громади, реформа місцевого самоврядування, комунальна власність на землю, землі державної власності, землі сільськогосподарського призначення

Актуальність.

В Україні процес децентралізації розпочато у 2014 р. з прийняттям Кон-

цепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади («Концепція реформування місцевого самоврядування...», 2014),

Законів «Про співробітництво територіальних громад» («Про співробітництво територіальних громад», 2014), «Про добровільне об'єднання територіальних громад» («Про добровільне об'єднання територіальних громад», 2015) та змін до Бюджетного і Податкового кодексів щодо фінансової децентралізації. Цей законотворчий процес в рамках реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади дозволив започаткувати формування нової інституції на базовому рівні – об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ).

Чи буде ефективною реформа децентралізації залежить від багатьох чинників. Одним із важливих елементів розвитку реформи є нормативне закріплення підстав набуття права власності на землю територіальними громадами у законі. Задля цього наукове дослідження змісту підстав виникнення права комунальної власності на землю є край актуальне.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Дослідженням проблем права власності на землю займалися провідні українські учені: В.І. Андрейцев, А.П. Гетьман, В.М. Єрмоленко, П.Ф. Кулинич, А.М. Мірошніченко, В.Л. Мунтян, В.В. Носік, О.О. Погрібний, І.В. Семчик, Н.І. Титова, М.В. Шульга та інші.

Окрім аспекти виникнення та припинення права державної власності та комунальної власності на землю у своїх наукових працях висвітлювали Г.І. Баллок, Д.В. Бусуйок, М.В. Воскобійник, О.А. Вівчаренко, Я.З. Гаєцька-Колотило, Н.В. Ільків, І.І. Каракаш, Т.О. Коваленко, Т.Г. Ковальчук, І.О. Костяшкін, А.І. Ріпенко, В.С. Рубаник та інших.

Метою статті є дослідження правової регламентації підстав виникнення права комунальної власності на землю в умовах реформи місцевого самоврядування та зокрема передачі земель державної власності у комунальну власність територіальних громад.

Результати.

Земля як особливий природний ресурс має бути фундаментом та базисом, матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування. Після прийняття низки законів щодо децентралізації повноважень і регулювання земельних відносин громади отримують право розпоряджатися землями населених пунктів. Однак, процес децентралізації не може бути завершеним без передачі територіальним громадам повноцінних прав власника і повноважень у розпорядженні землями усієї території громади, включно й за межами населених пунктів. Цьому має сприяти законодавче закріплення підстав набуття права комунальної власності на землю.

У діючому Земельному кодексі України (далі – ЗКУ) у ч. 5 ст. 83 виділяють п'ять підстав набуття територіальними громадами права комунальної власності на землю, зокрема: 1) передача їм земель державної власності; 2) відчуження земельних ділянок для суспільних потреб та з мотивів суспільної необхідності відповідно до закону; 3) прийняття спадщини або переходу в їхню власність земельних ділянок, визнаних судом відумерлою спадщиною; 4) придбання за договором купівлі-продажу, ренти, дарування, міни, іншими цивільно-правовими угодами; 5) виникнення інших підстав, передбачених законом. Відмітимо, що даний перелік підстав набуття права комунальної власності на землю не є

вичерпним. ЗКУ допускає можливість набуття права комунальної власності на землю й з інших підстав. На наше переконання всі ці підстави мають бути перелічені саме в законах, а не в підзаконних нормативно-правових актах.

Традиційно в юридичній літературі підстави припинення права власності на земельні ділянки поділяються на: добровільне припинення права власності на земельну ділянку; примусове припинення права власності на земельну ділянку за наявності вини її власника; примусове припинення права власності на земельну ділянку за відсутності вини власника (Ільків, 2007: 397; Земельний Кодекс України: науково-практичний коментар, 2003: 423; Земельний Кодекс України: коментарій, 2003: 369). Здійснені різні наукові спроби класифікації підстав виникнення права комунальної власності на землю за їх рисами та ознаками. Однак цього недостатньо для того, щоб дослідити зміст права комунальної власності на землю та розкрити юридичні особливості передачі територіальній громаді земель державної власності.

Справедливо вказують, що норми чинного законодавства, з одного боку, закріплюють можливість здійснення права комунальної власності на землю як безпосередньо територіальною громадою, так і через органи місцевого самоврядування, але з іншого – визначають компетенцію лише органів місцевого самоврядування нічого при цьому не вказуючи стосовно прав та обов'язків територіальних громад (Воскобійник, 2007: 11).

Для розкриття змісту правової природи комунальної власності на землю в умовах децентралізації важливо, що нормативне закріплення виникнення права комунальної власності в Україні відбувалося ще з 1991 р. у зв'язку з прийняттям 7 лютого 1991 р. Закону України «Про власність», а також той

феномен, що комунальна власність на землю визнавалась частиною державної форми власності. Прийняття 25 жовтня 2001 р. ЗКУ («Земельний кодекс України», 2001) слід, на наш погляд, розглядати як інституалізацію права власності територіальної громади на землі комунальної власності. Цікавою є думка В.В. Носіка, який стверджує, що хоч законом і закріплено право комунальної власності, його концепція залишається недоведеною ні методологічно, ні економічно, ні юридично (Носік, 2006: 189).

Норми ст. 117 ЗКУ створюють правові можливості для передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність. Ця норма корелюється із п. а, ч. 5 ст. 83 ЗКУ, за якою територіальні громади набувають землю у комунальну власність у разі передачі їм земель державної власності. Так, І.І. Каракаш зазначає, що передача земель державної власності в комунальну власність обгрунтовано належить до підстав виникнення права власності, одночасно припиняючи право власності у відповідних суб'єктів (Каракаш, 2004: 168).

Передача земель державної власності у комунальну власність, як окрема підстава виникнення права комунальної власності на землю, полягає у передачі окремих земельних ділянок державної власності у власність територіальних громад за рішеннями відповідних органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, які здійснюють розпорядження землями державної власності. Відповідно, припинення права державної власності на землю за цією підставою наслідуює виникнення права комунальної власності на землю (Настіна, 2010: 105). У правовому інституті передачі земельних ділянок державної власності в комунальну і земельних ділянок комунальної власності

в державну, домінуючим елементом є немайновий, а спільний публічно-правовий інтерес держави й територіальної громади по ефективному й раціональному використанню земель.

Аналізуючи проблему розмежування земель державної та комунальної власності П.Ф. Кулиничка понад 10 років тому зазначив, що проблема відмежування земель, які належать державі, від земель, які перейшли у власність територіальних громад, набула гостроти і потребує нагального вирішення (Кулинич, 2007: 46). Ця проблема й наразі є невирішеною. Тому приєднуємось до припущення вчених, що у подальшому держава визначить земельні ділянки, які вона залишає за собою, а інші буде вважати землями комунальної власності, делегуючи, по суті, територіальним громадам повноваження по управлінню частиною земель державної власності без визначення конкретних переліків цих земель і таким чином, територіальні громади можуть набути право комунальної власності на землю в силу закону (Юрченко, 2003: 70).

Врегулювання питання розпорядження комунальної власністю, неврегульованість процедур передачі земельних ділянок сільськогосподарського та іншого призначення за межами населених пунктів у власність територіальних громад, надання територіальним громадам можливості вирішувати долю земель будь-яких категорій, що розташовані на їхній території, було та залишається на сьогодні одним із найбільш актуальних питань розвитку місцевого самоврядування та є чи не головним завданням земельної децентралізації із моменту її запровадження.

Так, 31 січня 2018 р. прийняте розпорядження Кабінету Міністрів України № 60-р «Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського

призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад» («Питання передачі земельних ділянок...»), 2018). Відповідно із розпорядженням Державній службі України з питань геодезії, картографії та кадастру, як головному гравцеві у процедуру передачі, визначені певні доручення і виписаний нескладний алгоритм передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у власність ОТГ.

На наше переконання, сам лише факт врегулювання чи «доврегулювання» юридичної процедури переходу права власності на землю у спосіб прийняття розпорядження, а не закону, вже викликає сумніви щодо легітимності пропонованого механізму. Згідно зі ст. 14 Конституції України, право власності на землю набувається і реалізується громадянами, юридичними особами та державою виключно відповідно до закону. Розпорядження, яким доручається Держгеокадастру з 1 лютого 2018 р. забезпечити передачу усіх земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність ОТГ, має наказовий характер і разом з тим, уточнює процедуру передачі земельних ділянок. Наступна «логіка» документа: у випадку якщо земельні ділянки не сформовані, то спершу має відбутись формування земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в межах, визначених перспективним планом формування територій громад. Уряд пропонує провести таке формування у спосіб інвентаризації земель сільськогосподарського призначення державної власності. Після чого має відбутись передача відповідних сформованих земельних ділянок у комунальну власність відповідних об'єднаних територіальних громад згідно із ст. 117 ЗКУ.

Так, ст. 117 ЗКУ має чітко виписану процедуру, однак відзначимо, що окрім ст. 117 ЗКУ, правовий особливості і повноваження реалізації права комунальної власності на землю передбачені ст. 12 ЗКУ, а також ст.ст. 29, 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». До передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність розпорядження землями сільськогосподарського призначення при передачі в користування або у власність, необхідно здійснювати за погодженням з ОТГ та після прийняття ними такого рішення. Однак, чинне законодавство не визначає процедури отримання органами Держгеокадастру вказаного змісту погоджень від рад ОТГ. Проте, найбільш проблемним питанням залишається практична неможливість для новостворених ОТГ у рамках чинних законів повноцінно розпоряджатися землею, оскільки згідно із ст. 19 Конституції України органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Вказують, що подальший, динамічний розвиток місцевого самоврядування можливо забезпечити лише через удосконалення відповідного нормативно-правового поля, яке має врегулювати питання організації та діяльності суб'єктів місцевого самоврядування (Звіздай, 2015: 244). Продовжуючи таку думку зазначимо, що землі можуть перейти у комунальну власність ОТГ за сукупності багатьох факторів, зокрема дотримання умови, що органами виконавчої влади буде прийнято рішення про передачу, а органами місцевого самоврядування рішення про прийняття у власність

цих земель, будуть визначені межі земельної ділянки, її кадастровий номер та всі інші характеристики земельної ділянки як самостійного об'єкта нерухомого майна, і саме тоді спрацює правова конструкція, за якою територіальні громади можуть отримати землі у комунальну власність, навіть якщо ці землі розташовуються поза межами населених пунктів.

Висновки і перспективи.

Територіальні громади мають не лише право, а й реальну здатність безпосередньо здійснювати розпорядження земельними ділянками комунальної власності, виконувати управлінські повноваження стосовно всіх земель в межах населених пунктів, а також здійснювати вплив на визначення правового режиму використання земель за межами населеного пункту.

Врегульовані законом підстави припинення права державної власності на землю вимагають змін щодо розмежування кола підстав набуття права комунальної власності за відповідними суб'єктами, а їх також диференціації за способами припинення права власності. Для практичного вирішення порушених правових проблем актуальною вбачається пропозиція прийняття нормативно-правового акту, за яким представницькі органи ОТГ отримають повноваженнями реалізовувати права власника територіальної громади на землі в межах та поза межами населеного пункту, а також повноваження управління землями комунальної власності території об'єднаної громади.

Список використаних джерел

1. Воскобійник М.В. Правове забезпечення формування комунальної власності на

- землю: автореф. дисс. ... к.ю.н.: 12.00.06. Харків, 2007. 19 с.
2. Звіздай О.В. Нормативно-правові засади розвитку місцевого самоврядування в Україні. Актуальні проблеми державного управління. 2015. № 1. С. 242–249.
 3. Земельний кодекс України: Закон України від 25 жовтня 2001 р. № 2768-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 3–4. Ст. 27.
 4. Земельний кодекс України: науково-практичний коментар. За ред. В.І. Семчика. Київ: Видавничий Дім «Ін Юре». 2003. 676 с.
 5. Земельний кодекс України: коментарий. Под ред. А.П. Гетьмана и М.В. Шульги. Харьков: Одиссей, 2003. 608 с.
 6. Ільків Н.В. Науково-практичний коментар Земельного кодексу України. За ред. В.М. Кравчука. Київ: Істина, 2007. 632 с.
 7. Каракаш И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине: науч.-практ. пособие. Киев: Истина, 2004. 216 с.
 8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
 9. Кулинич П.Ф. Розмежування земель державної і комунальної власності: закон, практика, шляхи вдосконалення. Земельне право України: теорія і практика. 2007. № 6. С. 45–51.
 10. Настіна О.І. Щодо питання законодавчого закріплення підстав припинення права державної власності на землю в Україні. Підприємництво, господарство і право. 2010. № 1. С. 104–107.
 11. Носік В.В. Право власності на землю Українського народу: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
 12. Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.01.2018 р. № 60-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80>.
 13. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05 лютого 2015 р. № 157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
 14. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
 15. Юрченко А.Д. Концептуальні засади розмежування земель державної і комунальної власності. Ринок землі. 2003. № 4–5. С. 67–72.

References

1. Voskobiinyk, M.V. (2007). Pravove zabezpechennia formuvannia komunalnoi vlasnosti na zemliu [Legal support of the formation of communal property on the land]. Kharkiv, 19.
2. Zvizdai, O.V. (2015). Normatyvno-pravovi zasady rozvytku mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini [Regulatory and legal principles of local self-government development in Ukraine]. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia, 1 (47), 242–249.
3. Zemelnyi kodeks Ukrainy [The Land Code of Ukraine] (2001) 25.10.2001, № 2768-III. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy, 3–4, 27.
4. Zemelnyi kodeks Ukrainy: naukovo-praktychnyi komentar [Land Code of Ukraine: scientific and practical commentary] (2003). Kyiv: Vydavnychiy Dim «In Yure», 676.
5. Zemelnyi kodeks Ukrainy: komentaryi [Land Code of Ukraine: comment] (2003). Kharkov: Odyssei, 608.
6. Ilkiv, N.V. (2007). Naukovo-praktychnyi komentar Zemelnoho kodeksu Ukrainy [Scientific and practical commentary of the Land Code of Ukraine]. Kyiv: Istyna, 632.
7. Karakash, Y.Y. (2004). Pravo sobstvennosti na zemliu y pravo zemlepolzovaniya v Ukraine [Ownership of land and right of land use in Ukraine]. Kyev: Ystyna, 216.

8. Kontseptsiiia reformuvannia mistsevoho samovriaduvannia ta terytorialnoi orhanizatsii vlady v Ukraini [The concept of reforming local self-governance and territorial organization of power in Ukraine] (2014): Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy 01.04.2014, 333-r. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
9. Kulynych, P.F. (2007). Rozmezhuвання zemel derzhavnoi i komunalnoi vlasnosti: zakon, praktyka, shliakhy vdoskonalennia [Separation of lands of state and communal property: law, practice, ways of improvement]. *Zemelne pravo Ukrainy: teoriia i praktyka*, 6, 45–51.
10. Nastina, O.I. (2010). Shchodo pytannia zakonodavchoho zakriplennia pidstav prypynnennia prava derzhavnoi vlasnosti na zemliu v Ukraini [As to the question of legislative consolidation of the grounds for termination of the right of state ownership of land in Ukraine]. *Pidpriemnytstvo, hospodarstvo i pravo*, 1, 104–107.
11. Nosik, V.V. (2006). Pravo vlasnosti na zemliu Ukrainskoho narodu [Ownership of the land of the Ukrainian people]. Kyiv: Yurinkom Inter, 544.
12. Pytannia peredachi zemelnykh dilianok silskohospodarskoho pryznachennia derzhavnoi vlasnosti u komunalnu vlasnist ob'iednanykh terytorialnykh hromad [The questions of transfer of state-owned agricultural land plots to the communal property of the united territorial communities]: Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy 31.01.2018, 60-r. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/60-2018-%D1%80>.
13. Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad [About voluntary association of territorial communities] (2015): Zakon Ukrainy 05.02.2015, 157-VIII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.
14. Pro spivrobotnytstvo terytorialnykh hromad [About cooperation of territorial communities] (2014): Zakon Ukrainy 17.06.2014, 1508-VII. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1508-18>.
15. Yurchenko, A.D. (2003). Kontseptualni zasady rozmezhuвання zemel derzhavnoi i komunalnoi vlasnosti [Conceptual basis for delimitation of state and communal land]. *Rynok zemli*, 4–5, 67–72.

O.I. Nastina (2019). Public property land transfer into territorial community property as the basis for municipal property land right in Ukraine. *Law. Human. Environment*, 10(3): 42–48. <https://doi.org/10.31548/law2019.03.006>

Summary. The article analyzes the transfer of state-owned land plots to territorial communities as the basis for municipal property land right within the local self-government reform processes in Ukraine.

The study results reveal that territorial communities have the real ability to directly dispose of municipal property land plots, to carry out administrative powers related to all lands within settlements as well as to influence determining the legal regime of using land outside the settlement.

It is established that a special legal act is necessary to adopt in order to realize the right of municipal land ownership outside the settlements which entitles the representative bodies of the united territorial communities to exercise their rights of agricultural land ownership both within and outside the settlement, as well as to have tools to manage the municipal property land of the united territorial community.

Keywords: territorial communities, local self-government reform, municipal land ownership, state-owned lands, agricultural lands